Northern Pipeline Agency
Canada

Administration du pipe-line du Nord
Canada

ANNUAL REPORT

1986-1987

© Minister of Supply and Services Canada 1988

Cat. No. C88-1/1987

ISBN 0-662-55616-X

Ottawa, Ontario.
December 31, 1987.

Dear Sir,

I present herewith the Annual Report of the Northern Pipeline Agency for the fiscal year ending March 31, 1987, together with the report of the Auditor General on the accounts and financial transactions of the Agency for the same period, for submission by you to Parliament as provided under Section 13 of the *Northern Pipeline Act*.

Yours sincerely,

Mitchell Sharp

Mitchell Sharp

The Hon. John C. Crosbie, P.C., M.P.,
Minister of Transport and
Minister responsible for the Northern Pipeline Agency,
House of Commons,
Ottawa, Ontario.

Table of Contents

Page

Overview of the Alaska Highway Gas Pipeline Project **1**

Developments Affecting Operations of the Pre-Build and Planning for Second-Stage Construction of the Pipeline **3**

Settlement of Dispute Threatening Continued Integrity of the Pre-Build 3
Level of Canadian Gas Exports Through the Eastern and Western Legs 3
Status of Stage-Two Preparations and the Continuing Role of the Canadian and U.S. Regulatory Agencies 4
The Proposed Trans-Alaska Gas System 4

Finance, Personnel and Official Languages **7**

Finance and Personnel 7
Official Languages Plan 7

Appendix

Report of the Auditor General of Canada 9

Ottawa—Head Office
The Hon. Mitchell Sharp, P.C., Commissioner,

Centennial Towers (Station 210)
200 Kent Street,
Ottawa, Ontario,
K1A 0E6

Overview of the Alaska Highway Gas Pipeline Project

As expected, plans for second-stage construction of the northern segments of the Alaska Highway Gas Pipeline to link the existing system in the South to the substantial U.S. reserves on the North Slope of Alaska remained on hold during fiscal 1986-87 because of the still-depressed state of natural gas markets in the lower 48 states.

During the period, the outlook for the future of energy generally brightened significantly as a result of the recovery in world oil prices from the previous year's low point of around $10 U.S. a barrel to the $18-$20 level. The turn-around on the oil front, however, was not reflected in U.S. gas markets, which continued to face downward pressure.

The U.S. Energy Information Administration estimated that demand for natural gas south of the border dropped from 17.3 trillion cubic feet (tcf) in 1985 to around 16 tcf in 1986 and preliminary figures indicate the decline continued into the early months of 1987. This compares with average annual consumption in the United States during the period from 1975 to 1981 of 19.5 tcf. During the 1986-87 fiscal year, spot prices for short-term sales of gas in the United States, which have come to assume an increasingly important role in the market, continued to decline to the lowest levels experienced since the early 1970s.

The sluggish state of the U.S. gas market appeared to reflect a number of factors. These included the effect of conservation measures and competition from other energy sources in undermining demand for natural gas and the perpetuation of excess supplies of available gas reserves—the so-called gas 'bubble'. In addition, a number of measures adopted by regulatory authorities to increase competition in the marketplace also exerted downward pressure on gas prices. Notwithstanding the currently depressed state of the market, however, sponsors of the Alaska Highway Gas Pipeline Project in both Canada and the United States remained convinced that a gradual tightening of U.S. gas markets would clear the way for commencement by the early 1990s of second-stage construction to tap North Slope reserves.

(In a report issued in July, 1987, the American Gas Association foresaw a strong possibility that the existing gas bubble of some 4 tcf would have been dissipated by 1990 because of two principal factors—rising demand and a drop in available supplies as a result of a sharp decline in exploration for new reserves.)

The confidence of the project sponsor in the outlook for second-stage construction of the project has also been reinforced by the agency established to oversee the undertaking in the United States. "It is anticipated that Phase II construction efforts will be remobilized in the early 1990s as natural gas markets stabilize and financing prospects improve for the entities participating in the project construction," Theodore J. Garrish, Federal Inspector, stated in a report to Congress in February, 1987. "The ANGTS (Alaska Natural Gas Transportation System) continues to offer great promise in making available to Americans abundant supplies of Alaskan natural gas. This project is important to this nation's energy health and security, and we look forward to its full remobilization."

Although plans for second-stage construction of the project remained suspended during 1986-87 because of the economic circumstances outlined above, there were certain significant developments during the year that had an important bearing both on the project as a whole and on the viable operation of the approximately 2990 kilometres (1,860 miles) of the first stage of the pipeline that were 'pre-built' between 1980 and 1982—an undertaking that constitutes a third of the total proposed pipeline system. This first stage of the project, which consists of a Western and Eastern Leg extending from a point north of Calgary to California and the Mid-West United States, was built at the urg-

ing of the U.S. government initially for the purpose of transporting surplus Canadian gas to markets south of the border both to meet pressing U.S. requirements at that time for additional gas supplies and to facilitate undertaking of the second-stage link to the North Slope of Alaska.

The nature of these developments is outlined in the sections that follow. Those wishing further information about the nature of the Alaska Highway Gas Pipeline Project, the proposed route of the system, and the role of the Northern Pipeline Agency are referred to annual reports of the Agency for years prior to 1985-86.

Developments Affecting Operations of the Pre-build and Planning for Second-stage Construction of the Pipeline

Settlement of Dispute Threatening Continued Integrity of the Pre-build

The previous Annual Report by the Agency noted that a dispute had arisen between Pan-Alberta Gas Ltd., the supplier of Canadian gas for export through the pre-build, and United Gas Pipe Line Co., one of the principal U.S. buyers of the gas through the Eastern Leg, when the latter declared its intention in February, 1986, of substantially reducing its future purchases.

United, which was one of three U.S. companies that originally agreed to acquire a combined total of up to 800 million cubic feet per day (mmcf/d), undertook initially to take the lion's share—450 mmcf/d. In the face of deteriorating market conditions, United sought in February, 1983, to reduce the volume of its agreed purchases of Canadian gas on grounds of *force majeure*. Following a similar plea by the two other purchasers of gas from Pan-Alberta through the Eastern Leg, an agreement was reached that provided for a substantial reduction in the minimum volumes the U.S. shippers were required to take without further liability.

In August, 1984, United again declared *force majeure* and once again a compromise agreement was reached, this one reducing its minimum take to 150 mmcf/d. In July, 1985, the U.S. shipper once more resorted to *force majeure* and for a time ceased to purchase any Canadian gas before eventually resuming purchase of its contracted volumes. In February, 1986, however, United once more pleaded market circumstances as justification for reducing its daily take to around 23 mmcf/d. During meetings with senior officials of the U.S. government in May and June of 1986, the Hon. Mitchell Sharp, Commissioner of the Northern Pipeline Agency, pointed out that the contracts for the purchase of Canadian gas provided the foundation for repayment of the funds borrowed to finance construction of the Eastern Leg of the pipeline. He emphasized that abrogation of the contract by United not only posed a threat to the financial integrity of the pre-build, but also to the future financing of the second stage of the project.

In September, 1986, following a submission by United to the U.S. Federal Energy Regulatory Commission (FERC) seeking to be relieved of its contractual obligation, Pan-Alberta launched arbitration proceedings with the International Chamber of Commerce's Court of Arbitration. Subsequently, Pan-Alberta arrived at a settlement of the dispute with United covering the period 1985, 1986 and part of 1987. In part, United agreed to accept a minimum annual take of 40 mmcf/d and to make payments to Pan-Alberta that include $50 million cash and up to $30 million over two years by way of a transportation rebate. In January, 1987, the revised agreement was submitted to the FERC for consideration; it was subsequently approved by the Commission in June, 1987.

Level of Canadian Gas Exports Through the Eastern and Western Legs

In contrast to the situation on the Eastern Leg, purchases of Canadian gas for delivery to the Southern California Gas Co. via the Western Leg of the pre-build have for some years been maintained at maximum contracted volumes of 240 mmcf/d. (In May, 1987,

Pan-Alberta announced that it planned to seek regulatory approval for a new contract providing for the continued sale of such volumes over a 12-year period to 2012.) On the Eastern Leg, however, throughput has been substantially below volumes originally contracted for because of the deterioration in market conditions outlined above. During the period from November, 1985, to October, 1986, for example, throughput on the Eastern Leg amounted to only 28 per cent of the system's load factor.

(In the summer of 1987, Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd., principal sponsor of the project in Canada, filed an application with the National Energy Board seeking approval of a new tariff schedule that would permit it to offer interruptible gas delivery service over the Eastern and Western Legs. Pan-Alberta also indicated that it was launching a major effort to promote spot sales of gas through the Eastern Leg in an effort to provide increased utilization of its load capacity.)

Status of Stage-Two Preparations and the Continuing Role of the Canadian and U.S. Regulatory Agencies

Pending the beginning of a change in the economic circumstances that would pave the way for remounting the second stage of the Alaska Highway Gas Pipeline, the level of activity both by the sponsors of the project in the two countries and of the regulatory agencies appointed to oversee planning and construction remains at a low ebb.

A major focus of attention of the sponsors of the project is an intensive review of the anticipated costs of pipeline construction that remains to be undertaken as part of the second stage in Canada and the United States and the building of the gas conditioning plant a Prudhoe Bay. Preliminary indications are that estimated costs will be significantly reduced from earlier levels because of a sharp decline in the rate of inflation and of interest charges.

The regulatory agencies created in each country—the Northern Pipeline Agency in Canada and the Office of the Federal Inspector in the United States—essentially have been performing a stand-by role. In part this has involved maintenance of extensive files, records and plans that will be required as and when the second-stage is reactivated. In addition, both agencies have been involved in monitoring—and, where required, intervening—in current developments that have an actual or potential bearing on the pipeline project. A clear example has been provided by the case of the proposed Trans-Alaska Gas System, which is outlined in the following section.

As has been the case since its establishment in 1978 under the terms of the Northern Pipeline Act, the full expenses of the Northern Pipeline Agency are borne by the Canadian sponsor of the project, which has requested that the NPA continue to play a stand-by role during the prevailing circumstances.

The Proposed Trans-Alaska Gas System

Shortly after sponsors of the Alaska Highway Gas Pipeline Project decided in April, 1982, to suspend plans for proceeding with second-stage construction of the northern segments because of a severely adverse shift in economic, energy and financial market conditions, former Alaskan Governor Walter Hickel began to promote development of alternative means for marketing North Slope gas.

In time, he established the Yukon Pacific Corporation to promote the development of a Trans-Alaska Gas System (TAGS), which involved the establishment of a gas conditioning plant at Prudhoe Bay, and the building of an 800-mile pipeline to transport North slope reserves to Valdez on the south coast of Alaska, where the gas would be liquified and shipped by special tankers to Japan.

At the urging of Yukon Pacific and Alaska's congressional representatives, President Reagan proposed to Japanese Prime Minister Nakasone during a meeting in 1983 that they issue a statement on energy cooperation between the two nations that, in part, encouraged the private sector in both countries to join forces in studying the feasibility of the proposed project. Such a study was initiated in April, 1985, by Pacific Yukon and Arco on behalf of the United States and by the Japanese Institute of Energy Economics.

(In a report issued in June, 1987, the study concluded that the project, which would cost an estimated $11 billion in constant 1986 U.S. currency and involve the export of some 14 million tons of liquified natural gas a year, was not economically feasible at prevailing world oil prices and would be only marginally profitable at around $25 per barrel. In addition, the report concluded that a sufficient market for the proposed gas could not be anticipated to exist in Japan following the 11 years it would take to complete the project, with the result that sales would have to be sought elsewhere in the Far East.

(Despite the report's conclusion that further study of the proposed project was not warranted under existing circumstances, the sponsors of TAGS, supported by the Alaskan congressional delegation, pressed strongly for the issuance of a Presidential Finding that would in principle authorize overseas export of North Slope gas. Such a declaration is required under Section 12 of the 1976 U.S. Alaska Natural Gas Transportation Act. This legislation prohibits the export outside of Canada or Mexico of more than 1,000 mcf/d without an express declaration by the President "that such exports will not diminish the total quantity or quality nor increase the total price of energy available to the United States."

(When it became evident that growing support for this proposal could result in the adoption of a favourable recommendation to the President by the Administration's Economic Policy Council at a meeting scheduled for July, the Canadian government took steps on a number of fronts to express its concern about the potentially adverse implications of such a finding for the completion of the Alaska Highway Pipeline Project. These included both ministerial representations to the U.S. government and meetings in Washington by Mr. Sharp, the Commissioner of the Northern Pipeline Agency, with Alaskan Senators and senior Administration officials. The U.S. government responded by agreeing to undertake consultations on the issue with Canadian government representatives in late September, 1987, before reaching any final conclusion on its course of action.

(While U.S. spokesmen expressed their continuing support for the Alaska Highway Pipeline, they also took the view that the market ultimately should determine the economic feasibility of competing proposals. A Presidential Finding clearing the way for overseas export of North Slope gas would only remove an impediment to a market decision, they argued.

(The Canadian government contended that the 26 trillion cubic feet of proved gas reserves on the North Slope of Alaska provided the basic foundation for the financing and building of the Alaska Highway Pipeline as a joint U.S.–Canadian undertaking in accordance with the agreement between the governments of the two countries of September, 1977. Under that agreement, both governments undertook to "take measures necessary to facilitate the expeditious and efficient construction of the Pipeline..." Canadian representatives argued that any Presidential Finding that appeared to jeopardize the availability of the gas supply providing the conerstone of the project could undermine the undertaking and represent a serious breach of the undertakings by the U.S. government and Congress.

In issuing a Finding on January 12, 1988, that removed the impediment to overseas export of North Slope gas, President Reagan said he did "not believe this decision would hinder the completion of the Alaska Natural Gas Transportation System (ANGTS)". The President noted that his Administration had "removed all regulatory barriers to the private sector's expeditious completion of the project.")

Finance, Personnel and Official Languages

Finance and Personnel

Section 12 of the *Northern Pipeline Act* provides for an annual audit of the accounts and financial transactions of the Agency by the Auditor General of Canada and for a report thereon to be made to the Minister. Section 13 of the Act requires the Auditor General's report to be laid before Parliament together with the Minister's annual report on the operations of the Agency. To comply with these requirements, the report of the Auditor General of Canada on the accounts and financial transactions of the Northern Pipeline Agency for the year ended March 31, 1987, is reproduced as an appendix.

Estimates for 1986-87 provided $645,000 and two person-years for the operation of the Agency. Expenditure for the year totalled $441,000 of which $93,000 represents termination costs for staff previously on secondment and released because of the delay in construction of the second stage of the pipeline. At year-end only three employees were on staff, of whom two were on a part-time basis. The National Energy Board provides finance and personnel services, for which the Agency reimburses the Board.

Section 29 of the *Northern Pipeline Act* provides for recovery of the costs of the Agency from the company constructing the pipeline in accordance with regulations made under subsection 46.1(2) of the *National Energy Board Act*. During the year, Agency receipts totalled $271,000, of which $135,000 was recoveries from Foothills in keeping with the provisions of the Northern Pipeline Act. In addition, $106,000 was recovered in respect of seconded staff, and $28,000 in Yukon easement fees were collected. All amounts were credited to the Consolidated Revenue Fund.

Official Languages Plan

Although the Northern Pipeline Agency is a separate employer under Part II of the *Public Service Staff Relations Act* and is not subject to the *Public Service Employment Act,* the language policies and procedures established for other government departments and agencies have generally been applied. In addition, the Agency conforms as fully as possible with the provisions of the *Official Languages Act*.

In order to allow members of the public to comment on the linguistic aspect of services provided, enquiries may be made by telephoning (613) 993-7466 or by writing to the Head Office of the Northern Pipeline Agency, Station 210, Centennial Towers, 200 Kent Street, Ottawa, Ontario, K1A 0E6.

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

AUDITOR'S REPORT

To the Minister responsible for the Northern Pipeline Agency

I have examined the statement of expenditure and receipts of the Northern Pipeline Agency for the year ended March 31, 1987. My examination was mede in accordance with generally accepted auditing standards, and accordingly included such tests and other procedures as I considered necessary in the circumstances.

In my opinion, this statement presents fairly the expenditure and receipts of the Agency for the year ended March 31, 1987 in accordance with the accounting policies set out in Note 2 to the statement applied on a basis consistent with that of the preceding year.

D.L. Meyers, F.C.A.
Deputy Auditor General
for the Auditor General of Canada

Ottawa, Canada
August 14, 1987

NORTHERN PIPELINE AGENCY

Statement of Expenditure and Receipts
for the year ended March 31, 1987

	1987	1986
Expenditure (Note 3)		
Salaries and employee benefits	$ 353,877	$ 758,717
Professional and special services	32,575	81,784
Travel and communications	12,580	69,339
Rentals	34,430	47,609
Materiel and supplies	1,806	4,679
Information	3,473	4,386
Other	1,850	53
	440,591	966,567
Receipts		
Recovery of costs from Foothills Pipe Line (Yukon) Ltd. (Note 4)	135,307	1,180,999
Secondment of Agency staff	105,849	152,068
Easement fees	27,594	27,594
Other recoveries	2,153	3,365
	270,903	1,364,026
Excess of expenditures over receipts (Excess of receipts over expenditure)	$ 169,688	$ (397,459)

Approved by:

Commissioner

Senior Financial Officer

NORTHERN PIPELINE AGENCY

Notes to Statement of Expenditure and Receipts
March 31, 1987

1. Authority and objective

The Agency was established in 1978 by the Northern Pipeline Act (S.C. 1977-78, c. 20). The objective of the Agency is to facilitate the effecient and expeditious planning and construction of the Alaska Highway Gas Pipeline in a manner consistent with the best interests of Canada as defined in the Act.

2. Accounting policies

Expenditure

Expenditure includes the cost of work performed, goods received or services rendered prior to April 1, except for the costs of the employees' contingency and termination plans which are charged to expenditure in the year in which the employee leaves the Agency. Capital acquisitions are charged to expenditure in the year of purchase. Expenditure also includes any costs incurred on behalf of the Agency by government departments, except for contributions to employee benefit plans which are based on budgeted salary costs. All expenditures are financed by parliamentary appropriations and government departments which provided services without charge.

Receipts

Receipts are recorded on a cash basis and are credited to the Consolidated Revenue Fund. Recovery of costs from Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd. is based on quarterly billings.

3. Expenditure

Expenditure for the year was provided for as follows:

	1987	1986
Parliamentary appropriations		
Transport		
Vote 70 (Vote 115 in 1986)—Program expenditure	$ 600,000	$ 1,285,000
Statutory—Contributions to employee benefit plans	45,000	157,000
	645,000	1,442,000
Amount not required	204,409	475,433
	$ 440,591	$ 966,567

4. Recovery of costs from Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd.

	1987	1986
Costs recoverable for the year		
Expenditure for the year	$ 440,591	$ 966,567
* Adjustment in respect of employee benefits	(16,592)	(111,000)
Adjustment for nonrecoverable costs	(10,671)	—
Secondment of Agency staff	(105,849)	(152,068)
Other recoveries	(1,141)	(3,365)
	306,338	700,134
Current year's costs recovered in previous year	(18,624)	—
Excess recovery of costs in the current year	—	18,624
Prior year costs recovered in the current year	—	462,241
Prior year's adjustment recognized in current year	27,594	—
Cost to be recovered in the following year	(180,001)	—
	$ 135,307	$ 1,180,999

* The Agency's share of employee benefits paid to the government for the current year has exceeded the actual employer's share. As a result, costs recoverable for the year ended March 31, 1987 have been adjusted accordingly.

5. Employees' contingency and termination plans

Contingency plan

Senior and certain other key employees who remain with the Agency until completion of their responsibilities and whose service exceeds two years are entitled to an allowance of 13% of accumulated salary received. Based on employees on strength who may become entitled to this benefit in the future, unpaid costs as at March 31, 1987 are estimated at $21,500 (1986—$16,000).

Termination plan

On July 15, 1982, Treasury Board approved a termination plan for employees who are separated due to the reduction of activities announced on May 1, 1982. The amount of termination allowance is based on years of service and includes an amount for relocation as necessary. Based on projected terminations, unpaid costs, including relocation costs, as at March 31, 1987 are estimated at $35,000 (1986—$178,000).

6. Reduction of activities

On May 1, 1982, the United States sponsors of the Alaska Highway Gas Pipeline and Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd. announced that the target date for completion had been set back and all parties were to scale down their activities.

The Agency has been able to reduce staff costs through a secondment to another government department.

Administration du pipe-line du Nord Canada

Northern Pipeline Agency Canada

RAPPORT ANNUEL

1986-1987

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

N° de cat. C88-1/1987

ISBN 0-662-55616-X

Ottawa, Ontario
le 31 décembre 1987

Monsieur le Ministre,

Je vous soumets ci-joint le rapport annuel de l'Administration du pipe-line du Nord pour l'année financière se terminant le 31 mars 1987, ainsi que le rapport du Vérificateur général sur les comptes et les transactions financières de l'Administration pour la même période, pour que vous les présentiez au Parlement, conformément à l'article 13 de la *Loi sur le pipe-line du Nord*.

Je vous prie d'agréer, monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Directeur général de
l'Administration du
pipe-line du Nord,

Mitchell Sharp

L'hon. John C. Crosbie, c.p., député
Ministre des Transports et Ministre
responsable de l'Administration
du pipe-line du Nord,
Chambre des communes,
Ottawa (Ontario)

Table des matières

Page

Situation générale du gazoduc de la route de l'Alaska **1**

Faits nouveaux influant sur l'exploitation et la planification de la deuxième étape des travaux **3**

Règlement du différend qui mettait en péril l'avenir des tronçons préliminaires 3
Niveau des exportations de gaz canadien par les embranchements est et ouest 4
État des préparatifs en vue de la deuxième étape et rôles des organismes de réglementation canadien et américain 4
Le projet «Trans-Alaska Gas System» 4

Finances, personnel et langues officielles **7**

Finances et personnel 7
Plan des langues officielles 7

Appendice

Rapport au Vérificateur général du Canada 9

Ottawa—Siège social
L'hon. Mitchell Sharp, c.p., directeur général

Les Tours Centennial (poste 210)
200, rue Kent
Ottawa, (Ontario)
K1A 0E6

Situation générale du gazoduc de la route de l'Alaska

Comme on s'y attendait, la deuxième étape de la construction du gazoduc de la route de l'Alaska, soit celle des tronçons septentrionaux devant relier le réseau existant déjà dans le sud aux réserves américaines substantielles que recèle le versant nord de l'Alaska n'a pas progressé durant l'année financière 1986-1987 en raison de l'affaissement que connaissent toujours les marchés du gaz naturel dans les 48 États du sud.

Au cours de cette période, les perspectives se sont améliorées de façon générale dans le secteur de l'énergie suite à la reprise qu'ont connue les prix du pétrole, qui ont gravité autour de 18 $ à 20 $ US le baril par rapport à 10 $ l'année d'avant. Ce revirement sur le front pétrolier n'a toutefois pas été imité dans le secteur du gaz, les marchés américains continuant à se détériorer.

Selon la U.S. Energy Information Administration, la demande de gaz naturel aux États-Unis a connu une nouvelle diminution en 1986, passant de 17,3 billions de pi^3 (bpc) en 1985 à environ 16 billions de pi^3 et, selon certains chiffres préliminaires, ce déclin s'est poursuivi durant les premiers mois de l'année 1987. En comparaison, la consommation annuelle moyenne aux États-Unis de 1975 à 1981 était de 19,5 billions de pi^3. Durant l'année financière 1986-1987, les prix sur le marché au comptant américain pour les ventes de gaz à court terme, lequel joue un rôle de plus en plus important, ont continué de diminuer pour atteindre les plus bas niveaux enregistrés depuis le début des années 1970.

La léthargie du marché du gaz aux États-Unis semble attribuable à plusieurs facteurs. En premier lieu, les mesures d'économie d'énergie et la concurrence provenant d'autres sources d'énergie ont contribué à ralentir la demande de gaz naturel et les réserves disponibles de gaz, ce qu'on a appelé la «bulle», sont toujours excédentaires. En outre, une série de mesures adoptées par les organismes de réglementation en vue de favoriser la concurrence sur le marché ont également exercé des pressions à la baisse sur les prix du gaz. Cependant, malgré le dépérissement actuel du marché, les parrains, tant canadien qu'américains, du gazoduc de la route de l'Alaska demeurent convaincus qu'un resserrement progressif des marchés américains de gaz devrait permettre, d'ici le début des années 1990, le démarrage de la deuxième étape des travaux de construction, de façon à avoir accès aux réserves du versant nord.

(Dans un rapport publié en juillet 1987, l'American Gas Association fait état d'une forte possibilité que la «bulle» de gaz existante, qui s'établit actuellement à 4 billions de pi^3, aura disparu d'ici 1990, en raison surtout de deux facteurs, soit un accroissement de la demande et une chute des approvisionnements disponibles en raison du déclin sérieux qu'ont connu les activités d'exploration.)

L'organisme créé pour réglementer le projet aux États-Unis a aussi contribué à rassurer ses promoteurs quant à l'avenir de la deuxième étape des travaux de construction. Comme le déclarait Theodore J. Garrish, Federal Inspector, dans un rapport destiné au Congrès en février 1987, «la stabilisation des marchés du gaz naturel et l'amélioration des perspectives de financement pour les entités qui participent à la construction du gazoduc devraient donner une nouvelle impulsion aux efforts de construction de la deuxième étape au début des années 1990. L'avenir de l'ANGTS (Alaska Natural Gaz Transportation System), qui permettra aux

Américains d'avoir accès aux abondantes réserves de gaz naturel de l'Alaska, continue d'être très prometteur. Ce projet est important pour le bien-être et la sécurité de notre pays sur le plan énergétique et nous attendons avec impatience que les travaux puissent redémarrer.»

Bien que la deuxième étape des travaux de construction soit restée en plan au cours de 1986-1987 en raison des circonstances économiques dont nous avons parlé, certains événements survenus durant l'année revêtent une grande importance pour le projet dans son ensemble et pour l'exploitation rentable des 2 990 kilomètres (1 860 milles) de tronçons préliminaires du gazoduc construits entre 1980 et 1982, qui représentent le tiers du réseau total proposé. Cette première étape, qui comprend un embranchement ouest et un embranchement est, part d'un point situé au nord de Calgary et se rend jusqu'en Californie et dans le Mid-West. Ces tronçons ont été construits à l'instigation du gouvernement américain dans le but de transporter les surplus de gaz canadiens vers les marchés américains afin de répondre aux besoins urgents de l'époque et de faciliter ultérieurement la construction de la deuxième étape, jusqu'au versant nord de l'Alaska.

Ces événements sont passés en revue dans les pages qui suivent. Les personnes désireuses d'obtenir plus de renseignements sur le gazoduc de la route de l'Alaska, sur le tracé du réseau et sur le rôle de l'Administration du pipe-line du Nord sont priées de consulter les rapports antérieurs de l'APN.

Faits nouveaux influant sur l'exploitation des tronçons préliminaires du gazoduc et la planification de la deuxième étape des travaux

Règlement du différend qui mettait en péril l'avenir des tronçons préliminaires

Dans le dernier rapport annuel de l'Administration, il est fait état d'un différend survenu entre la Pan-Alberta Gas Ltd., fournisseur du gaz canadien destiné à l'exportation par les tronçons préliminaires, et la United Gas Pipe Line Co., un des principaux acheteurs américains du gaz acheminé par l'embranchement est, lorsque cette dernière avait annoncé son intention, en février 1986, de réduire substantiellement ses achats futurs.

United, l'une des trois compagnies américaines qui s'étaient engagées à l'origine à se porter acquéreur d'une quantité pouvant atteindre 800 millions de pi^3 par jour, avait convenu d'en prendre la part du lion, soit 450 millions de pi^3 par jour. Devant la détérioration des marchés, United tenta, en février 1983, d'obtenir une réduction des volumes convenus, en alléguant la force majeure. Les deux autres acheteurs du gaz acheminé par l'embranchement est par Pan-Alberta ayant fait la même demande, une entente prévoyant une réduction substantielle des volumes minimaux que les expéditeurs américains étaient tenus de prendre intervint alors.

En août 1984, United invoqua de nouveau des raisons de force majeure et une nouvelle entente fut conclue en vertu de laquelle le niveau minimal était rabaissé à 150 millions de pi^3 par jour. L'expéditeur américain invoqua la force majeure une nouvelle fois en juillet 1985 et cessa même temporairement d'acheter du gaz canadien, avant de reprendre ses achats jusqu'aux volumes minimaux convenus. En février 1986, elle invoqua à nouveau les conditions du marché pour réduire ses achats quotidiens à 23 millions de pi^3. Au cours de rencontres tenues avec des représentants du gouvernement américain en mai et en juin 1986, l'honorable Mitchell Sharp, directeur général de l'Administration du pipe-line du Nord, indiqua que les contrats signés constituaient le fondement du financement de l'embranchement est du gazoduc. L'annulation du contrat par la United, souligna-t-il, ne représentait pas seulement une menace à la rentabilité continue des embranchements préliminaires, elle risquait aussi de mettre en péril le financement futur de la seconde étape du projet.

En septembre 1986, la United ayant demandé à la Federal Energy Regulatory Commission (FERC) des États-Unis d'être libérée de ses obligations contractuelles, la Pan-Alberta porta le différend devant le Tribunal d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale. La Pan-Alberta devait par la suite s'entendre avec la United en ce qui concerne la période allant de 1985 au début de 1987. La United convenait notamment de prendre une quantité minimale de 40 millions de pi^3 par jour, en contrepartie du versement à la Pan-Alberta de 50 millions de dollars comptant et d'une somme pouvant atteindre 30 millions de dollars sur deux ans, sous la forme d'un rabais au titre du transport. En janvier 1987, la nouvelle entente était soumise à la FERC, qui l'approuvait en juin.

Niveau des exportations de gaz canadien par les embranchements est et ouest

Contrairement à ce qui se passait dans le cas de l'embranchement est, les achats effectués par la Southern California Gas Co. de gaz canadien acheminé par l'embranchement ouest du tronçon préliminaire se sont établis aux volumes maximaux convenus de 240 millions de pi^3 par jour. (En mai 1987, la Pan-Alberta annonçait qu'elle demanderait aux organismes de réglementation compétents d'approuver un nouveau contrat prévoyant la vente de volumes équivalents durant une période de 12 ans se terminant en 2012.) Les quantités acheminées par l'embranchement est ont toutefois été substantiellement inférieures aux niveaux convenus en raison de la détérioration du marché déjà mentionnée. De novembre 1985 à octobre 1986, par exemple, les volumes transportés par l'embranchement est ne représentaient que 28 p. 100 de la capacité totale du système.

(À l'été de 1987, la Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd., promoteur principal du projet au Canada, demandait à l'Office national de l'énergie d'approuver un nouveau tarif qui lui permettrait de procéder à des livraisons discontinues de gaz par les embranchements est et ouest. La Pan-Alberta indiquait également qu'elle y déploierait des efforts particuliers pour promouvoir la vente au comptant de gaz acheminé par l'embranchement est afin d'utiliser au maximum sa capacité de transport.)

État des préparatifs en vue de la deuxième étape et rôle des organismes de réglementation canadien et américain

Dans l'attente d'une amélioration de la conjoncture économique qui permettra de passer à la deuxième étape du gazoduc de la route de l'Alaska, les promoteurs du projet dans les deux pays et les organismes de réglementation créés pour surveiller la planification et la construction n'ont qu'une activité limitée.

Les promoteurs du projet procèdent actuellement à un examen attentif du coût prévu de construction de la seconde étape du gazoduc au Canada et aux États-Unis et de l'usine de conditionnement du gaz sur la baie Prudhoe. Tout laisse croire pour l'instant que les coûts seront beaucoup moindres que prévu en raison de la chute du taux d'inflation et des taux d'intérêt.

Les organismes de réglementation mis sur pied dans chaque pays, l'Administration du pipe-line du Nord au Canada et l'Office of the Federal Inspector aux États-Unis, sont essentiellement en attente. Leur rôle s'est limité à conserver les nombreux dossiers et plans qui pourront servir lorsque la deuxième étape du projet débutera. En outre, chaque organisme suit de près les événements qui risquent d'avoir une incidence sur le gazoduc et intervient, le cas échéant. Le projet de réseau Trans-Alaska dont il est question dans le chapitre qui suit illustre bien le genre d'activités auxquelles ils se livrent.

Le promoteur canadien du projet continue d'assumer toutes les dépenses de l'Administration du pipeline du Nord dans les circonstances actuelles, comme c'est le cas depuis 1978, année de sa création en vertu de la *Loi sur le pipe-line du Nord*.

Le projet «Trans-Alaska Gas System»

Peu après que les promoteurs du gazoduc de la route de l'Alaska eurent décidé, en avril 1982, d'interrompre la planification de la deuxième étape des travaux de construction des tronçons septentrionaux en raison d'une détérioration très marquée de la conjoncture économique, des marchés financiers et du secteur de l'énergie, l'ancien gouverneur de l'Alaska, Walter Hickel, commença à promouvoir la recherche de solutions de rechange pour la commercialisation du gaz du versant nord.

Il créa ultérieurement la Yukon Pacific Corporation pour favoriser la mise sur pied d'un réseau appelé Trans-Alaska Gas System (TAGS), ce qui comprenait la construction d'une usine de conditionnement du gaz sur la baie Prudhoe ainsi que d'un gazoduc de 800 milles de long pour transporter les réserves du versant nord jusqu'à Valdez, situé sur la côte sud de l'Alaska, où le gaz serait liquéfié et expédié par méthanier jusqu'au Japon.

À la demande de la Yukon Pacific Co. et des représentants de l'Alaska au Congrès, le Président Reagan, durant une rencontre tenue en 1983, proposa au premier ministre du Japon, M. Nakasone, de publier une déclaration conjointe sur la collaboration entre les deux nations en matière d'énergie, dans laquelle ils inviteraient le secteur privé des deux pays à étudier de concert la faisabilité du projet. Cette étude fut lancée en avril 1985, par la Pacific Yukon et Arco au nom des États-Unis et par l'Institut des questions énergétiques du Japon.

(Dans un rapport publié en juin 1987, on concluait que le projet, qui coûterait aux environs de 11 milliards de dollars américains de 1986 et signifierait l'exportation de 14 millions de tonnes de gaz naturel liquéfié par année, n'était pas rentable compte tenu des prix mondiaux du pétrole à ce moment-là et ne commencerait à l'être que lorsque ces prix atteindraient environ 25 $ le baril. En outre, le rapport concluait qu'on ne pouvait s'attendre à ce qu'un marché suffisant existe au Japon lorsque le projet serait terminé, 11 ans plus tard, et qu'il faudrait par conséquent trouver d'autres marchés en Extrême-Orient.

(Malgré les conclusions du rapport, selon lesquelles la conjoncture ne justifiait pas qu'on s'attarde plus longtemps sur ce projet, les promoteurs du TAGS, appuyés par les représentants de l'Alaska au Congrès, exercèrent de fortes pressions pour que soit publiée une déclaration présidentielle autorisant en principe l'exportation à l'étranger de gaz provenant du versant nord. Une telle déclaration est exigée en vertu de l'article 12 de la Loi américaine de 1976 concernant le transport du gaz naturel de l'Alaska, laquelle interdit l'exportation à l'extérieur du Canada ou du Mexique de plus de 1 000 millions de pi^3 par jour sans une déclaration expresse du président selon laquelle «ces exportations ne diminueront d'aucune façon la quantité ou la qualité totale d'énergie à la disposition des États-Unis ni n'en augmenteront le prix total.»

(Lorsqu'il devint évident que cette proposition jouissait d'appuis grandissants et que l'Economic Policy Council pourrait présenter une recommandation favorable au Président lors d'une réunion prévue pour le mois de juillet, le gouvernement canadien prit diverses mesures pour faire connaître ses préoccupations au sujet des répercussions négatives que pourrait avoir une telle déclaration sur l'achèvement du pipe-line de la route de l'Alaska. Des observations ministérielles furent ainsi transmises au gouvernement américain et le directeur général de l'Administration du pipe-line du Nord, M. Sharp, eut des rencontres avec les sénateurs de l'Alaska et des hauts fonctionnaires de l'administration américaine à Washington. Le gouvernement américain accepta d'entreprendre des consultations à ce sujet avec des représentants du gouvernement canadien à la fin de septembre 1987, avant de prendre une décision finale.

(Les porte-parole du gouvernement américain ont continué d'exprimer leur appui au gazoduc de la route de l'Alaska, mais ils se sont également dits d'avis que ce serait le libre jeu des forces du marché qui finirait par établir la rentabilité de chaque proposition. Selon eux, une déclaration présidentielle autorisant l'exportation à l'étranger de gaz provenant du versant nord ne ferait que laisser la voie libre à une décision du marché.

(Selon le gouvernement canadien, les réserves avérées de 26 billions de pi^3 de gaz que recèle le versant nord de l'Alaska constituaient le fondement du financement et de la construction du pipe-line de la route de l'Alaska en tant qu'entreprise conjointe Canada-États-Unis, conformément à l'entente intervenue entre les gouvernements des deux pays en septembre 1977. Chacun des deux gouvernements s'est alors engagé à «prendre les mesures nécessaires pour faciliter la construction efficace et dans les plus brefs délais du pipeline...» Selon les représentants canadiens, toute déclaration présidentielle pouvant sembler menacer la disponibilité des réserves de gaz qui constituent la pierre angulaire du projet pourrait avoir pour effet de saper les fondements mêmes de cette entreprise et constitue une infraction sérieuse aux engagements pris par le gouvernement américain et le Congrès. Dans sa déclaration du 12 janvier 1988, par laquelle il a levé les obstacles à l'exportation à l'étranger de gaz provenant du versant nord, le Président Reagan a affirmé que, à son avis, «cette décision ne devrait pas retarder l'achèvement du gazoduc de la route de l'Alaska». Le Président a en outre mentionné que son gouvernement avait «supprimé toutes les dispositions réglementaires qui empêchaient le secteur privé de réaliser rapidement le projet».)

Finances, personnel et langues officielles

Finances et personnel

L'article 12 de la *Loi sur le pipe-line du Nord* prévoit que le Vérificateur général du Canada doit vérifier annuellement les comptes et les transactions financières de l'Administration et qu'il doit faire rapport au Ministre. L'article 13 de la Loi dispose que le rapport du Vérificateur général et le rapport annuel du Ministre sur les travaux de l'Administration doivent être déposés au Parlement. Conformément à ces dispositions, nous reproduisons à l'annexe le rapport du Vérificateur général du Canada pour l'exercice se terminant le 31 mars 1987.

En 1986-87, le budget de fonctionnement de l'Administration du pipe-line du Nord s'élevait à 645,000 $ et le nombre d'années-personnes autorisées était de 3. Les dépenses pour l'année se sont élevés à 441,000 $, ce qui comprend une somme de 93,000 $ versée en indemnités de cessation d'emploi au personnel en prêt de service et subséquemment remercié par suite du report de la deuxième étape de construction du gazoduc. A la fin de l'exercice financier, le personnel de l'Administration ne comptait que trois employés, dont deux travaillant à temps partiel. L'Office national de l'énergie fournit des services dans les secteurs des finances et du personnel pour lesquels l'Administration rembourse l'Office.

L'article 29 de la *Loi sur le pipe-line du Nord* prévoit que la compagnie chargée de la construction du pipeline remboursera les frais supportés par l'Administration conformément au règlement établi en vertu du paragraphe 46.1(2) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Pendant l'année, les sommes recouvrées ont totalisé 271,000 $. De ce montant, 135,000 $ ont été remboursés par la Foothills conformément aux dispositions de la *Loi sur le pipe-line du Nord*. En plus, la somme de 106,000 $ provient d'un ministère fédéral auprès duquel un employé de l'APN avait été détaché; des droits de servitude de 28,000 $ ont été perçus auprès de la Foothills pour le corridor du Yukon. Les sommes recouvrées ont toutes été créditées au Fonds du revenu consolidé.

Plan des langues officielles

L'Administration du pipe-line du Nord est désignée comme un employeur distinct à la Partie II de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* et n'est pas assujettie à la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, mais elle applique généralement les politiques et les méthodes établies pour les autres ministères et organismes fédéraux en matière linguistique et observe les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*.

Les personnes désireuses de faire des observations ou d'obtenir des renseignements sur l'aspect linguistique des services peuvent composer le numéro (613) 993-7466 ou écrire au bureau de l'Administration du pipe-line du Nord, Poste 210, Les Tours Centennial, 200, rue Kent, Ottawa (Ontario), K1A 0E6.

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR

Le Ministre chargé de l'Administration du pipe-line du Nord

J'ai vérifié l'état des dépenses et des rentrées de l'Administration du pipe-line du Nord pour l'exercice terminé le 31 mars 1987. Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et a comporté par conséquent les sondages et autres procédés que j'ai jugé nécessaires dans les circonstances.

À mon avis, cet état financier présente fidèlement les dépenses et les rentrées de l'Administration pour l'exercice terminé le 31 mars 1987 selon les conventions comptables énoncées dans la note 2 afférente à l'état financier, appliquées de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent.

Pour le Vérificateur général du Canada

D.L. Meyers, F.C.A.
Sous-vérificateur général

Ottawa, Canada
le 14 août 1987

ADMINISTRATION DU PIPE-LINE DU NORD

État des dépenses et des rentrées
pour l'exercice terminé le 31 mars 1987

	1987	1986
Dépenses (note 3)		
Traitements et prestations aux employés	$ 353,877	$ 758,717
Services professionnels et spéciaux	32,575	81,784
Déplacements et communications	12,580	69,339
Locations	34,430	47,609
Fournitures et approvisionnements	1,806	4,679
Information	3,473	4,386
Autres	1,850	53
	440,591	966,567
Rentrées		
Frais recouvrés auprès de Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd. (note 4)	135,307	1,180,999
Détachement d'employés de l'Administration	105,849	152,068
Droits de servitude	27,594	27,594
Autres recouvrements	2,153	3,365
	270,903	1,364,026
Excédent des dépenses sur les rentrées (Excédent des rentrées sur les dépenses)	$ 169,688	$ (397,459)

Approuvé par:

Le directeur général,

L'agent financier supérieur,

ADMINISTRATION DU PIPE-LINE DU NORD

Notes afférentes à l'état des dépenses et des rentrées au 31 mars 1987

1. Instrument d'autorisation et objectif

L'Administration a été constituée en 1978 en vertu de la Loi sur le pipe-line du Nord (S.C. 1977-1978 chap. 20). L'objectif de l'Administration est de faciliter la planification et la construction expéditives et efficaces du pipe-line de la route de l'Alaska pour le transport du gaz naturel d'une manière conforme aux meilleurs intérêts du Canada, ainsi que le décrit la Loi.

2. Conventions comptables

Dépenses

Les dépenses comprennent le coût des travaux effectués, des biens reçus ou des services rendus avant le 1er avril, exception faite des coûts relatifs aux plans de prévoyance et de cessation pour les employés, ces coûts étant imputés aux comptes des dépenses de l'exercice pendant lequel les employés quittent l'Administration. Les immobilisations acquises sont imputées aux comptes des dépenses de l'exercice pendant lequel s'effectue l'achat. Les dépenses comprennent également tous les frais engagés pour le compte de l'Administration par les ministères du gouvernement, exception faite des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés, lesquelles sont calculées d'après les coûts salariaux prévus au budget. Toutes les dépenses sont financées à l'aide de crédits parlementaires ainsi que par les ministères qui offrent gratuitement des services.

Rentrées

Les rentrées sont comptabilisées selon la méthode de la comptabilité de caisse et sont créditées aux Fonds du revenu consolidé. Le recouvrement des frais auprès de Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd. se fait au moyen d'une facturation trimestrielle.

3. Dépenses

Les dépenses de l'exercice ont été financées de la manière suivante:

	1987	1986
Crédits parlementaires		
Transport		
Crédit 70 (Crédit 115 en 1986)—Dépenses du programme	$ 600,000	$ 1,285,000
Statutaire—Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	45,000	157,000
	645,000	1,442,000
Montant non requis	204,409	475,433
	$ 440,591	$ 966,567

4. Frais recouvrés auprès de la Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd.

	1987	1986
Frais recouvrables au titre de l'exercice		
Dépenses de l'exercice	$ 440,591	$ 966,567
* Rajustement au titre des prestations aux employés	(16,592)	(111,000)
Rajustement pour frais non recouvrables	(10,671)	—
Détachement d'employés de l'Administration	(105,849)	(152,068)
Autres recouvrements	(1,141)	(3,365)
	306,338	700,134
Frais du présent exercice recouvrés au cours de l'exercice précédent	(18,624)	—
Frais recouvrés en trop au cours du présent exercice	—	18,624
Frais de l'exercice précédent recouvrés au cours du présent exercice	—	462,241
Rajustement de l'exercice précédent reconnu au cours du présent exercice	27,594	—
Frais à recouvrer au cours du prochain exercice	(180,001)	—
	$ 135,307	$ 1,180,999

* La part des contributions de l'Administration aux régimes d'avantages sociaux des employés versées au gouvernement pour le présent exercice représente un montant supérieur au montant réel que doit verser l'employeur. Les frais recouvrables au titre de l'exercice terminé le 31 mars 1987 ont donc été redressés de manière à tenir compte de ce fait.

5. Plans de prévoyance et de cessation pour les employés

Plan de prévoyance

Les employés des niveaux supérieurs et d'autres employés essentiels qui demeurent au service de l'Administration jusqu'à ce qu'ils aient terminé leurs tâches, et qui sont au service de l'Administration pour une période de plus de deux ans, ont droit à une indemnité de 13% du total cumulé de leur traitement. D'après le nombre d'employés inscrits à l'effectif et pouvant avoir droit à cette indemnité, les frais impayés au 31 mars 1987 sont évalués à $21,500 ($16,000 en 1986).

Plan de cessation

Le 15 juillet 1982, le Conseil du Trésor a approuvé un plan de cessation pour les employés qui ont cessé de travailler en raison de la réduction des activités depuis le 1er mai 1982. Le montant de l'indemnité de cessation est calculé en fonction du nombre d'années de service et comprend un montant pour la réinstallation de l'employé, le cas échéant. D'après le nombre de cessations prévues, les frais impayés, incluant les coûts de réinstallation, au 31 mars 1987 sont évalués à $35,000 ($178,000 en 1986).

6. Réduction des activités

Le 1er mai 1982, les promoteurs américains du pipe-line de la route de l'Alaska pour le transport du gaz naturel et Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd. ont annoncé que la date prévue pour l'achèvement des travaux était reportée et que tous les intervenants devaient réduire leurs activités.

L'Administration a réussi à réduire les frais de personnel en détachant plusieurs employés auprès d'un autre ministère.